



**S**ind Gerichte Orte und Horte eines konservativen Gerechtigkeitsverständnisses, das zu sehr ausgerichtet ist an den Letzern des Gesetzes? Dieser Vorwurf wird oftmals erhoben. In vielen wichtigen soziopolitischen Fragen waren (und sind) es indes Gerichte, die vorpreschen und als Agenten des Fortschritts das Rechtssystem an gewandelte gesellschaftliche Wertvorstellungen anpassen. So der Idealfall. Aber was, wenn es einen gesellschaftlichen Backlash gibt? Das zeigen zwei Beispielsfälle: **Brown v. Board of Education** (Rassendiskriminierung im amerikanischen Süden) und die Umsetzung des **Ortstafelerkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs**.

Am 6. September 1994 war Rudi Vouk, ein österreichischer Rechtsanwalt mit slowenischen Wurzeln, in Eile. Von seinem Büro in Klagenfurt aus war er auf dem Weg nach Hause, als er durch die Gemeinde St. Kanzian/Škocjan fuhr. Innerorts gilt bekanntlich eine 50 km/h-Geschwindigkeitsbeschränkung, doch Rudi Vouk war etwas zu schnell unterwegs. Die Polizei hielt ihn an und überreichte ihm einen Strafzettel. Vouk weigerte sich zu zahlen. Im Verwaltungs- und anschließenden Gerichtsverfahren machte er geltend – als schönes Beispiel strategischer Prozessführung –, dass die einsprachige Ortstafel von St. Kanzian (ohne das slowenische Škocjan) einen Verstoß gegen Artikel 7 des österreichischen Staats-

vertrages von 1955 darstelle, der das Recht auf zweisprachige topografische Bezeichnungen umfasst.

Am 13. Dezember 2001 entschied das österreichische Verfassungsgericht zu Gunsten Vouks und sah vor, dass in bestimmten Kärntner Gemeinden mit einer slowenischen Minderheitsbevölkerung von zehn Prozent Ortstafeln aufgestellt werden müssten. Es folgten Jahre politischer und juristischer Manöver des Kärntner Landeshauptmanns Jörg Haider (Stichwort: Ortstafelverrückungen). Es folgten weitere Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs, die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Entscheidung(en), die Veranstaltung einer nationalen Konsenskonferenz

und Inaktivität auf Ebene des Bundes.

### Richterliche Interventionen in gliedstaatlichen Kontroversen: Škocjan und Topeka

Der Ortstafelfall hat interessante Parallelen zu einem Fall, der in einem anderen Erdteil eine Generation früher entschieden worden war: die Entscheidung des US Supreme Court aus dem Jahr 1954 in *Brown gegen das Board of Education von Topeka*. Auch hier konfigurierte eine von der Regionalpolitik als tief verankert konstruierte Lebenswirklichkeit mit gesetzlich geschützten Rechten, die von „fremden“, „fernen“,

„illegitimen“ richterlichen Akteuren durchgesetzt wurden. In beiden Fällen bedurfte es neben der Erstentscheidung weiterer gerichtlicher Verfahren, politischen Drucks, der Mobilisierung der öffentlichen Meinung im Gesamtstaat wie in der Region sowie schlussendlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abstellung des Missstands.

Die Umsetzung des Ortstafelerkenntnisses von 2001 und die darauffolgenden Entscheidungen warfen nicht nur je eigene rechtliche Fragen auf, sondern waren auch eminent politisch – genau wie *Brown*. Ein Blick auf die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Entscheidungen ist wichtig, wenn man bedenkt, dass Browns politische und rechtliche Folgen die Beziehungen zwischen dem amerikanischen Süden und dem Norden über Jahrzehnte hinweg verändert haben, und man die jüngere Geschichte Kärntens nur dann richtig deuten kann, wenn man den Ortstafelstreit und dessen Lösung überblickt.

Beide Urteile hatten ihre Probleme: Mit *Brown* beendete der Supreme Court die Rassentrennung an öffentlichen Schulen, die er als Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes – 14. Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika – sah. In Abkehr von der langjährigen rechtlich sanktionierten Übung („separate but equal“) beschied er, dass getrennte Schulbildung stets ungleich sei. Diese Bezugnahme auf die Equal Protection Clause der US-Verfassung war nicht unumstritten.

Problematischer war, dass die (ersten) *Brown*-Entscheidungen (es gab mehrere Fälle, die unter der Sammelbezeichnung laufen) auch keine klaren Abhilfemaßnahmen vorsahen, falls die Schulen weiterhin Segregation praktizierten. Die Folgeentscheidung *Brown II* schuf hier etwas Abhilfe, beschränkte sich aber auch auf wenige Leitlinien. Unter Aufsicht des zuständigen Bezirksgerichts stünden die Schulbehörden in der Hauptverantwortung, die Aufhebung der Rassentrennung

„gutgläubig“ und verfassungskonform durchzuführen. Es wurde ein „schneller und vernünftiger Start“ zur Beendigung getrennter Schulbildung gefordert. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt sollte „möglichst schnell“ das Ziel einer farbenblinden Elementarbildung im Süden erreicht werden. Dieses diffuse Zeit- und Erwartungsmanagement machte es Verfechter\*innen des Urteils nicht leicht, den zurückhaltenden Schulbehörden konkrete Schritte abzuverlangen.

### Je konkreter die Entscheidung, desto besser

In Österreich geht die Verpflichtung, zweisprachige topografische Ortsbezeichnungen vorzusehen, auf das Jahr 1955 zurück. Angesichts der schon in den 1970er Jahren schwelenden Konflikte überrascht es, dass das Fehlen zweisprachiger Ortstafeln in Gemeinden mit einer starken Minderheitsbevölkerung vor dem Jahr 2000 noch nicht vor den Verfassungsgerichtshof gebracht wurde. Der Verfassungsgerichtshof bestätigte lediglich in einem Fall, dass für die Feststellung des Prozentsatzes der slowenischsprachigen Minderheit eine Zählung auf Gemeindeebene entscheidend sei. Eine Gemeinde wie St. Kanzian/Škocjan, durch die Rudi Vouk zu schnell fuhr.

Mit dieser Entscheidung wurde der Grundstein für das berühmte erste *Ortstafelerkenntnis* vom 13. Dezember 2001 gelegt, in dem der Verfassungsgerichtshof die 25-Prozent-Klausel des Volksgruppengesetzes für verfassungswidrig erklärte. In dem Abschnitt, der teils als obiter dictum<sup>[1]</sup> interpretiert wurde, stellten die Richter\*innen fest, dass eine Gemeinde mit einer Minderheitsbevölkerung von „mehr als 10 Prozent ... über einen längeren Zeitraum“ eine gemischte Gemeinde im Sinne von Artikel 7 des Staatsvertrags war. Das Verfassungsgericht verwendete die zehn Prozent, weil sie diese schon in einer Entscheidung vom 4. Oktober

2000 als Wert angesetzt hatte, über dem die Verwendung von Slowenisch als zweite Amtssprache in einem Verwaltungsbezirk möglich sein müsse. Diese Entscheidung war nahezu unbemerkt geblieben und der Einsatz von Slowenisch vor den Kärntner Gemeindebehörden in den betroffenen Bezirken führte zu keinen Protesten. Die Umsetzung der Entscheidung war schnell und erfolgreich – nicht so bei der Ortstafelentscheidung.

Erinnern wir uns: Die Elemente des *Brown*-Falls, die den lokalen Widerstand befeuerten, waren neben einer Instrumentalisierung des Urteils im Rahmen einer Konstruktion der „anderen“ (Eliten auf Bundesebene; undemokratische Richter\*innen) durch die regionalpopulistischen Eliten (besonders die Governors der Südstaaten) auch im Urteil selbst liegende Gründe: die Unbestimmtheit der Hauptentscheidung und das Fehlen eines Plans zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten hinsichtlich der offensichtlich sehr schwierigen Umsetzung.

Beide Elemente waren auch in der Ortstafelentscheidung vorhanden. Das österreichische Verfassungsgericht erklärte eindeutig, dass die 25 Prozent-Grenze des Volksgruppengesetzes verfassungswidrig sei, sah jedoch von ausführlichen Begründungen ab, warum die von ihm gewählte Grenze von zehn Prozent verwendet werden sollte. Auch der Verweis auf die nötige Verweildauer der slowenisch sprechenden Bevölkerung in einer bestimmten Gemeinde über einen „längeren Zeitraum“ ist eher vage.

Wie in *Brown* hatte der Verfassungsgerichtshof darüber hinaus keinen Umsetzungsmechanismus definiert. Natürlich lässt sich mit einiger Berechtigung sagen, dass dies auch nicht Aufgabe der Justiz sei, sondern eher der Politik. Allerdings müssen Gerichtsinstitutionen gerade in Fällen, die lebensweltliche, für das Selbstbild des Menschen konstitutive Aspekte berühren, umsichtig

<sup>[1]</sup> Ein obiter dictum – das „nebenbei Gesagte“ bezeichnet eine in einem Urteil geäußerte Rechtsansicht, die für die Urteilsbegründung selbst nicht erforderlich, nicht relevant ist.



Wie das nordungarische Städtchen **Szilvásvárad** in die internationalen Medien kam. Von **Erwin Riess**.



auf Seite  
**27**

vorgehen. Da das Abstimmungsverhalten innerhalb des Verfassungsgerichtshofs auch nicht veröffentlicht wird, ist nicht bekannt, mit welchen Margen die Entscheidung getroffen wurde. Nach österreichischem Recht ist auch der Verlauf gerichtlicher Beratungen geschützt. Ludwig Adamovich, Präsident des österreichischen Verfassungsgerichts zum Zeitpunkt der Ortstafelentscheidung, machte geltend, dass diese gesetzlich vorgeschriebene Geheimhaltung das Verständnis der Öffentlichkeit für die Ortstafelentscheidung beeinträchtigt, da es den Eindruck erwecke, dass das Gericht keine alternativen Lösungen für die Umsetzung von Minderheitenrechten in Betracht gezogen habe. In Bezug auf das Abstimmungsmuster wies er lediglich darauf hin, dass das medial zitierte Abstimmungsergebnis von sieben zu sechs Stimmen nicht zutreffe.

Schließlich können beide Urteile dafür kritisiert werden, dass es ihnen nicht gelingt – trotz ihrer bedeutenden Interventionswirkung in politische Prozesse –, ein „Programm“ zur Befriedung der Situation unter Einbeziehung der Interessen aller involvierten Gruppen zu entwickeln.

Das *Brown*-Urteil war im Lichte seiner Bedeutung überraschend kurz und ging nicht ein auf die sozialen und rechtlichen Auswirkungen der Desegregation innerhalb der bestehenden gesellschaftlichen Wirklichkeit des amerikanischen Südens. Auch die Ortstafelentscheidung enthielt eine Reihe erheblicher inhaltlicher Lücken. Aus dieser Ähnlichkeit kann die Lehre gezogen werden, dass Gerichte, wenn sie offenkundig umstrittene Fälle entscheiden, die wichtige Auswirkungen auf die soziale Entwicklung einer gliedstaatlichen oder aus anderen

Gründen identifizierbaren soziopolitischen oder kulturell-ökonomischen Formation haben, ihre Entscheidungen ausführlicher erläutern müssen.

### Widerstand und Compliance-Anreize: Anreize zur Urteilsbefolgung

Eine Gerichtsentscheidung, die auf regionalen Widerstand stößt und politisch sensibel ist, kann am besten umgesetzt werden, wenn im betroffenen Gliedstaat oder in der betroffenen Gemeinschaft Compliance-Anreize geschaffen werden oder der Compliance-Druck von außen, auf der Ebene der nationalen Politik, erhöht wird. (Diese Ansätze lassen natürlich die Umsetzungs- und Beachtungspflicht von Urteilen unberührt; die Überlegungen dienen lediglich der Optimierung der rechtswahrenden Funktion von Urteilen, was wieder die Legitimität von Gerichten erhöht und positive Auswirkungen auf Rechtstreue hat.)

Einen großen Unterschied gibt es zwischen *Brown* und dem *Ortstafelerkenntnis*. Kärnten in den 2000er Jahren ist nur unter sehr spezifischen Gesichtspunkten vergleichbar mit dem amerikanischen Süden der Segregationszeit. Der Ortstafelkonflikt wurde über die Jahrzehnte – bis auf wenige Ausnahmen – auch nicht mit Gewalt ausgetragen. Ganz anders der Desegregationskampf im amerikanischen Süden, der zu blutigen Übergriffen seitens der Polizei gegenüber friedlichen Demonstrierenden und schließlich auch zum Eingreifen der Nationalgarde führte. Dennoch war die tragende Überzeugung, die einen Landeshauptmann Haider dazu bewegte, Ortstafeln zu verrücken, weil er die Entscheidung

„aus Wien“ nicht anerkannte, nicht grundlegend anders als jene der Südstaatengouverneure. Es geht um Narrative: „Die anderen“, „die in der Hauptstadt“, auf „Bundesebene“, die „abgehobenen Richter“ werden dem Wunsch des Volkes gegenübergestellt, den auszudrücken Populisten immer schon für sich reklamierten.

Beide Entscheidungen wurden demnach als polarisierende und radikalisierende Faktoren in der Regionalpolitik eingesetzt und von Politikern ausgenutzt, um die öffentliche Meinung gegen nachhaltige Lösungen zu mobilisieren. Zumindest in den USA führte die *Brown*-Entscheidung zu einem Backlash dergestalt, dass auf Desegregation ausgerichtete Entwicklungen der späten 1940er und frühen 1950er Jahren sofort rückgängig gemacht wurden. Gemäßigte Politiker mussten Farbe bekennen: für oder gegen Segregation, was überhöht wurde zur Frage: für oder gegen den Süden/die Heimat.

Dieses Denken in Binaritäten führt auch zu einer Radikalisierung der Sprache der Politik bis in die Gegenwart hinein. So wurde die Republikanische Partei durch die Tea Party-Bewegung entkernt, die eine Politik der kompromisslosen Gegensätze betreibt, die von der Atomisierung der amerikanischen Öffentlichkeit sowohl profitiert, als auch befördert.

Die Umsetzung der Ortstafelentscheidung war politisch wichtig und rechtlich geboten, da eine menschenrechtssensible und verfassungsgemäße Implementierung der Volksgruppenrechte dringend nötig war. Gerade dem EU-Mitglied Österreich stand es nicht gut an, dass die Kärntner Politik seit Jahrzehnten das Verhältnis der Kärntner

Slowen\*innen zum Land Kärnten als Quelle der Mythenbildung und Abgrenzung instrumentalisierte. „Wo man mit Blut die Grenze schrieb“, heißt es weiterhin in der Landeshymne.

Kontroverse Entscheidungen von Höchstgerichten haben hohes Emotionalisierungspotenzial, insbesondere wenn sich an ihrer Umsetzung von der Regionalpolitik konstruierte Interessen subföderaler Einheiten gegen die der Bundesebene entzündeten. In beiden Fällen, *Brown* und dem *Ortstafelerkenntnis*, hat die Zeit eine gewisse Entspannung gebracht. Rechtlich implementiert werden konnten die Gehalte der Urteile aber erst durch gesetzgeberisches Handeln auf föderaler Ebene.

### Heilt die Zeit die Wunden?

Der Civil Rights Act von 1964, mit dem die Rassentrennung in den USA illegalisiert wurde, war das effektivste Mittel zur Durchsetzung von *Brown*, da er die Last der strategischen Prozessführung den Betroffenen abnahm und die föderale Verantwortung verankerte. Nun war das Justizministerium verantwortlich für die Durchsetzung der Gleichbehandlung in öffentlichen Einrichtungen.

In Österreich fehlte zwar der föderale Druck gegen die Nichtumsetzung der Ortstafelentscheidung. Auch eine gut organisierte, national aktive, motivierte Koalition, die bereit war, alles zu unternehmen, um ein Ende der Nichtimplementierung des Urteils zu erreichen, war in Österreich nicht vorhanden. Es gab – kurz gesagt – keinen Dr. Martin Luther King der Minderheitenrechte. Entsprechend dem österreichischen Modell der Konsensdemokratie und der politischen Konkordanz konnte – nach Änderungen im politischen Führungspersonal auf regionaler Ebene – eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Kärntner Slowenen und der Kärntner Traditionsverbände erreicht werden. Dies war im amerikanischen Süden der *Brown*-Zeit nicht denkbar.

### Dauert sozialer Wandel zehn Jahre?

Den Verstoß gegen Minderheitenrechte einzuklagen, kostete Rudi Vouk zumindest etwas Geld. Obwohl er letztendlich vor Gericht (mit Blick auf seine Prozessstrategie) erfolgreich war, wurde er nicht von der Zahlung seines Strafzettels entbunden, da er, wie das Gericht entschied, kein *individuelles* Recht auf ein zweisprachiges Straßenschild hatte. Aber sein Anlassfall brachte den Stein ins Rollen – wie es *Brown* im segregierten Süden der USA Jahrzehnte zuvor getan hatte.

Wie ging es weiter? *Brown* wurde 1954 entschieden. Zehn Jahre später hatte der Civil Rights Act einen substantiellen Einfluss auf dessen späte Umsetzung. Der erste Ortstafelfall stammt aus dem Jahr 2001. Auch in Österreich dauerte es zehn Jahre, bis das Ergebnis einer multistakeholderbasierten Verhandlungslösung zuerst via einer Kärnten-weiten Befragung legitimiert und dann ein geändertes Volksgruppengesetz mit einer Anlage im Verfassungsrang beschlossen wurde, in der zweisprachige Ortstafeln vorgesehen sind.

Zweimal entschieden also Gerichte und stießen soziale Wandlungsprozesse an, die zehn Jahre nach gesellschaftlichen Spannungen zu einer politischen Lösung durch Gesetze führten. Der Widerstand gegen die Urteile wurde hochpopulistisch geführt, Entscheidungen auf Bundesebene – noch dazu von „undemokratischen“ Richter\*innen, die einer Funktionselite angehören – wurden als illegitim dargestellt, als abgehoben, als „fern dem Volk“ getroffen. Schlussendlich setzten sich das Recht und der Rechtsstaat aber durch (auch wenn gerade im Süden der USA die De-facto-Segregation ein noch nicht überwundenes Fundamentalproblem für den gesellschaftlichen Fortschritt und Zusammenhalt darstellt).

Dennoch lässt sich festhalten, dass ein Blick nach hinten auf die beiden Entscheidungen und ihre Umset-

zungsdynamiken lehrreich ist. Dies gilt besonders in Zeiten, in denen in vielen Staaten Populisten auf Bundesebene das Sagen haben, die sich in Tun und Ton dem Rechtsstaat entfremden – von Budapest über Ankara bis ins Weiße Haus. Die Umsetzungsgeschichte von *Brown* und dem *Ortstafelerkenntnis* ist bis heute hinein erkenntnisbringend, gerade weil sich das Recht durchsetzen konnte. Dies darf positiv zu vermerken sein, trotz aller verbleibenden individuellen (und oft tödlichen) Diskriminierungserfahrungen und gesellschaftlichen Diskriminierungsstrukturen.

Die beiden Urteile stellten natürlich nicht das Ende bundes(rechts)staatlicher Interventionen in regionalen sozialen Missständen dar, aber die Prozesse der Implementierung beider Fälle zeigen auf, dass Gerichte sozialen Wandel bewirken können, auch wenn Mängel im Urteil, wie Unbestimmtheit der Umsetzungsstrategie, retardierende Dynamiken entfalten können. Mit Blick auf das Thema des Hefts lässt sich also sagen: Mit Recht und Richter\*innen kann gegen menschenrechtsverletzende Praxen und Rechtslagen gekämpft werden. Nur manchmal braucht man eben einen langen Atem.

Ausführlich zu der Thematik: Kettemann, How to Implement Controversial Court Decisions: International Constitutional Lessons from *Brown v. Board of Education for the Austrian Cases on Topographical Signs in Carinthia*, *International Constitutional Law Journal* 4 (2010), 590.

Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard) ist Leiter des Forschungsprogramms „Regelungsstrukturen und Regelbildung in digitalen Kommunikationsräumen“ am Leibniz-Institut für Medienforschung am Hans-Bredow-Institut, Hamburg, Habilitand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Lektor an der Karl-Franzens-Universität Graz.